

REPUBBLICA ITALIANA N. **1305**/08 REG. DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO N. 1173 REG. RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione ANNO: 2007

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

Sul ricorso in appello n. 1173/2007 **del** 09/02/2007, proposto dal COMUNE DI ROMA rappresentato e difeso dall'avv. RODOLFO MURRA con domicilio eletto in Roma, VIA **DEL** TEMPIO DI GIOVE 21 presso l'AVVOCATURA COMUNALE DI ROMA

contro

la CONFEDILIZIA e Il sig. ROTOLO GIOVANNI rappresentati e difesi dagli avvocati BENITO PANARITI e VITTORIO ANGIOLINI con domicilio eletto in Roma, VIA CELIMONTANA 38 presso l'avv. BENITO PANARITI

L'ALAC non costituitasi;

e nei confronti

della REGIONE LAZIO rappresentata e difesa dall'avv. GIUSEPPE VONA con domicilio eletto in Roma, VIA G. CALDERINI N. 68 presso l'avv. GIUSEPPE VONA

Intervenienti ad Adiuvandum

I signori ZAPPATORE PAOLINO, RICCIARDI DOMENICO, DALLA CORT PAOLO, SALUCCI ROBERTO - ORD. ARCHITETTI ROMA E PROVINCIA, UNIONE ROMANA INGEGNERI E ARCHITETTI - URIA – COORDINAMENTO CUP TERRITORIALE LAZIO rappresentati e difesi dagli avvocati GIUSEPPE LAVITOLA e ROBERTO NANIA con domicilio eletto in Roma, VIA COSTABELLA 23 presso l'avv. GIUSEPPE LAVITOLA

per la riforma

della sentenza **del** TAR LAZIO - ROMA : Sezione II n. 12320/2006, resa tra le parti, concernente ISTITUZIONE **DEL** “**FASCICOLO** DI **FABBRICATO**”;

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di CONFEDILIZIA, ROTOLO GIOVANNI, REGIONE LAZIO, ZAPPATORE PAOLINO, RICCIARDI DOMENICO, DALLA CORT PAOLO, SALUCCI ROBERTO - ORD. ARCHITETTI ROMA E PROVINCIA,

UNIONE ROMANA INGEGNERI E ARCHITETTI - URIA -, COORDINAMENTO
CUP TERRITORIALE LAZIO;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza **del** 26 Giugno 2007, relatore il Consigliere Adolfo Metro;

Uditi, altresì, gli avvocati Capotorto per delega di Murra, Angiolini, Vona, Nania e Lavitola;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso proposto dinanzi al Tar **del** Lazio in data 14 maggio 2004, veniva impugnata la Delibera **del** Consiglio comunale di Roma n. 27/04, istitutiva **del** c. d. “ **Fascicolo di fabbricato** ”, disciplinato dalla L.R. n. 31/02, che prevede, per i comuni della Regione, “la facoltà, nell’ambito della propria competenza territoriale, di istituire un **fascicolo** per ogni **fabbricato** esistente o di nuova costruzione...”, “considerata la necessità di conoscere lo stato conservativo **del** patrimonio edilizio, di provvedere alla individuazione di situazioni a rischio relative a fabbricati pubblici e privati e di programmare eventuali interventi di ristrutturazione e di manutenzione degli stessi, onde prevenire rischi di eventi calamitosi...” (art. 1).

La sentenza di primo grado, dopo aver respinto le eccezioni di inammissibilità **del** ricorso della Confedilizia e dell’intervento in giudizio dell’Alac, ha richiamato le vicende che hanno portato alla emanazione dell’impugnata delibera ed ha deciso:

- di respingere l’eccezione di improcedibilità con cui i ricorrenti avevano censurato l’istituzione **del fascicolo del fabbricato**, malgrado che non fosse stato ancora emanato il Regolamento esecutivo previsto dall’art. 3 della L.R. n. 31/02;
- di ritenere contraria ai canoni di ragionevolezza, con riferimento all’art. 2, co. 1 della D.R. n. 6/05, la previsione **del** Regolamento comunale (art. 2, co. 5) che prevede l’obbligo **del** proprietario dell’immobile di fornire dati urbanistici e tecnici sui fabbricati;
- di ritenere illegittimo il Regolamento comunale (art. 7, co. 5) nella parte in cui dispone misure agevolative in materia tributaria;
- di ritenere illegittimo, con riferimento al contenuto **del “Fascicolo di fabbricato”**, l’obbligo di indicare le modifiche subite dal **fabbricato** anche con riferimento a periodi lontani e per fabbricati di antica costruzione, in quanto ciò violerebbe i criteri di razionalità e proporzionalità;

-di ritenere illegittima la previsione che dispone, con riferimento all'art. 2 della D.R. n. 6/05, indagini geologiche e ambientali, in quanto considerate di straordinaria complessità;

-di ritenere illegittima la previsione dell'art. 2, co. 6 della D.R. 6/05, in quanto consente, a discrezione degli Enti, la possibilità di richiedere l'integrazione **del** contenuto **del** "Fascicolo di fabbricato", con conseguente aggravio degli oneri per i proprietari, e ciò senza alcuna previsione di tale facoltà nella fonte primaria.

Infine, la sentenza, dopo avere richiamato la pronuncia della Corte costituzionale n. 315/03, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcuni articoli di una analoga legge della Regione Campania sul "Fascicolo di fabbricato", ha rilevato la necessità di applicare, nell'interpretazione della L.R. n. 31/02, criteri ermeneutici conformi ai parametri di ragionevolezza, proporzionalità e razionalità, così come richiamati da tale sentenza.

Ha proposto appello il Comune di Roma che, nella parte introduttiva **del** ricorso ha sostenuto una sorta di "animosità" e di "prevenzione" **del** giudice di primo grado nei confronti **del** Comune di Roma, basandosi su elucubrazioni metagiuridiche che appaiono, "prima facie" inammissibili e comunque prive di qualsiasi riscontro, e quindi, destituite di fondamento.

Con l'appello si chiede la riforma della sentenza per i seguenti motivi:

-mancanza di interesse dei ricorrenti al gravame, in relazione al carattere "non obbligatorio" **del** "Fascicolo di fabbricato";

-violazione dei principi sulla legittimazione, violazione degli artt. 81 e 100 c.p.c. e difetto di motivazione in quanto la "Confedilizia" difetterebbe della "legitimatio ad causam";

-analoga violazione di tali principi con riferimento all'intervento in giudizio dell'"Alac";

-eccesso di potere per travisamento dei fatti, omessa valutazione dello "jus superveniens", violazione dei principi generali in tema di improcedibilità **del** gravame, motivazione contraddittoria, perché la successiva emanazione **del** Regolamento regionale di esecuzione avrebbe reso improcedibile la censura fondata sulla originaria mancanza di tale Regolamento;

-violazione e falsa applicazione della L.R. n. 31/02 e **del** relativo Regolamento, in quanto il Comune non avrebbe imposto, ai proprietari, oneri più incisivi rispetto a quelli previsti dal successivo Regolamento regionale;

-eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, erronea percezione **del** contenuto precettivo della delibera n. 27/04, contraddittorietà della motivazione perché il comune non avrebbe imposto ai proprietari di immobili di fornire dati che non fossero già nella loro disponibilità;

-insussistenza della violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della L. R. n. 31/02 e difetto di motivazione, perché la norma primaria prevederebbe la possibilità di adattare lo schema **del "Fascicolo di fabbricato"** alle caratteristiche **del** territorio.

Si è costituita in appello anche la Regione Lazio che, in via incidentale ed autonoma ha chiesto la riforma della sentenza appellata con riferimento a quanto stabilito dalle disposizioni **del** Regolamento regionale.

Hanno proposto intervento "ad adiuvandum" l'Ordine degli Architetti, Pianificatori Paesaggisti e Conservatori di Roma, L'Unione Italiana Ingegneri e Architetti, il Coordinamento CUP Territoriale **del** Lazio e altri singoli ricorrenti.

La Confedilizia ha sostenuto l'infondatezza dei motivi di appello e l'inammissibilità degli interventi "ad adiuvandum".

DIRITTO

In via preliminare va rilevato che i ricorrenti sollevano numerose questioni di costituzionalità della L.R. n. 31/02, chiedendone la remissione al giudice delle leggi.

Al riguardo, pur condividendosi i criteri interpretativi sulla costituzionalità delle leggi richiamati dal giudice di I grado si rileva, peraltro, che, ove una normativa riproduca disposizioni sostanzialmente analoghe ad altre già dichiarate incostituzionali, le stesse vanno necessariamente sottoposte al vaglio della Corte Costituzionale, a cui è riservata la valutazione della sussistenza dei motivi che hanno sostenuto la declaratoria di incostituzionalità di altre analoghe leggi.

Ci si riferisce, tra l'altro, alla sentenza Corte Cost. n. 315/03, richiamata dai ricorrenti e contenente la declaratoria di incostituzionalità di norme della L.R. della Campania sul **"Fascicolo di fabbricato"**, di contenuto in parte analogo a quelle della L.R. **del** Lazio n. 31/02.

Ritiene, peraltro, il Collegio che l'esame delle questioni di costituzionalità della L.R. n. 31/02 non possano trovare ingresso nel presente giudizio, atteso che l'annullamento **del** Regolamento comunale, per i motivi di cui si dirà di seguito, preclude l'accertamento, nel merito, delle varie questioni di costituzionalità proposte.

In via preliminare, va respinta l'eccezione dell'appellante sulla legittimazione della Confedilizia.

Come già rilevato dal giudice di primo grado, la legittimazione delle associazioni di categoria va esclusa solo quando risulti evidente la volontà di far valere interessi di una sola parte dei componenti dell'associazione; nel caso di specie tale conflitto di interessi risulta solo ipotizzato, non potendosi dare rilievo dirimente alla astratta possibilità, di una parte degli associati, di trarre dal provvedimento impugnato un vantaggio genericamente dedotto.

Analoghe considerazioni possono riferirsi alle eccezioni di inammissibilità proposte dalla Confindustria nei confronti delle Associazioni intervenienti in favore **del** Comune e della Regione.

Va, poi, respinta l'eccezione di inammissibilità **del** gravame con riferimento alla asserita mancanza di interesse all'annullamento delle norme che prevedono il "**Fascicolo di fabbricato**", in considerazione **del** suo carattere "non obbligatorio" e della mancanza di sanzione, in caso inottemperanza alle sue disposizioni.

Il motivo è infondato in quanto l'art. 1 **del** Regolamento comunale qualifica espressamente come obbligatoria la redazione **del** "**Fascicolo di fabbricato**", con specifica indicazione, negli articoli successivi, dei termini temporali in ordine alla sua predisposizione ed al suo aggiornamento.

Né può avere rilievo la mancanza **del** richiamo ad una specifica sanzione nel caso di inottemperanza a tali disposizioni, attesa la previsione della norma di cui all'art. 7 bis **del** D. Lgs. 267/00, che prevede l'obbligo di generale osservanza degli atti regolamentari e la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 25,00 a euro 500,00; al riguardo, va anche considerato che il Regolamento regionale, all'art. 6, autorizza i comuni ad "intervenire in caso di inadempienza degli interessati" legittimando, quindi, la previsione di provvedimenti sanzionatori in caso di inottemperanza (cfr anche art. 6 L. R. n. 31/02).

Con il primo mezzo di gravame, il comune sostiene l'improcedibilità **del** motivo con cui i ricorrenti avevano censurato l'istituzione **del** "**Fascicolo del fabbricato**", malgrado la mancata emanazione **del** Regolamento esecutivo, previsto dall'art 3 della L.R. n. 31/02.

Ciò con riferimento:

- sia all'art. 2, co. 7 **del** Regolamento di attuazione n. 6/05 che prevede, per coloro che abbiano già completato il "**Fascicolo del fabbricato**" e la "Scheda di sintesi" prima dell'entrata in vigore **del** Regolamento stesso, che sia considerata regolare tale documentazione se i contenuti della Scheda sono conformi alle indicazioni dello stesso Regolamento di attuazione;
- sia alla dichiarazione, contenuta nel Preambolo, (pag. 4) della Delibera comunale n. 27/04, ove si prevede che il Regolamento comunale verrà uniformato al Regolamento regionale, ove in contrasto con quest'ultimo.

Ciò farebbe venir meno, ad avviso **del** comune, l'interesse a coltivare tale motivo di doglianza ed anche i motivi aggiunti proposti avverso il Regolamento regionale.

L'eccezione proposta dal comune è priva di pregio.

La L.R. **del** Lazio n. 31/03 ha condizionato l'istituzione **del** "**Fascicolo di fabbricato**" (art. 1.1) alla emanazione di un Regolamento di attuazione (art. 3) che, peraltro, non è stato emanato nel previsto termine di 90 giorni, ma soltanto nel 2005 (D.R. n. 6 **del** 14

aprile 2005) in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale n. 313/03 che ha comportato necessarie modifiche alla L.R. 2/04 ed alla L. Statutaria n. 1/04 (art. 47).

Il Regolamento comunale, pertanto, malgrado fosse condizionato alla previa emanazione **del** Regolamento di esecuzione regionale, è stato deliberato in mancanza dei necessari presupposti normativi, tanto che la relativa delibera afferma che lo stesso “verrà uniformato, ove in contrasto, al Regolamento di attuazione che la Giunta regionale dovrà approvare”.

La delibera comunale, inoltre, risulta motivata, in ordine alla necessità e urgenza della sua emanazione, su generiche affermazioni di rischio per l'intero territorio comunale sulla base di non meglio precisate indagini tecniche e sulla intervenuta ricomprensione **del** territorio **del** comune tra quelli suscettibili di rischio sismico.

Nessuno dei surrichiamati motivi appare idoneo a sanare o a legittimare il Regolamento comunale.

Infatti, pur prescindendo dal vizio temporale, non può attribuirsi alcun rilievo pratico alla dichiarazione contenuta nel preambolo della delibera n. 27/04, ove si afferma che il Regolamento comunale verrà uniformato a quello Regionale di esecuzione.

Va premesso, infatti, che le disposizioni **del** Regolamento comunale si discostano in numerosi punti da quello Regionale.

A titolo esemplificativo, basta confrontare i diversi contenuti dell'art. 2 **del** Regolamento comunale e dei corrispondenti artt. 2 e 5 **del** Regolamento di esecuzione regionale, la tempistica di aggiornamento (art. 6 Reg. Com.e art. 6 Reg. Reg.), la necessità della specifica individuazione delle zone a rischio (art. 1, lett. f) Reg. reg.).

Trattasi di discrasie tra i due Regolamenti che, per le loro ampie divergenze incidono in maniera rilevante su tutta la regolamentazione comunale, rendendola non conforme a quella esecutiva regionale.

Ciò premesso e considerato che oggetto della presente impugnativa è il Regolamento comunale affetto da tali vizi, a nulla rileva la previsione programmatica di un suo eventuale adeguamento al Regolamento regionale.

Correlativamente, risulta irrilevante la previsione **del** Regolamento regionale (art. 2, co. 7), che vorrebbe “sanare” i “Fascicoli di **fabbricato**” e le “Schede di sintesi” già completati in precedenza, ove conformi alle disposizioni dello stesso Regolamento di attuazione, in quanto difetterebbe, ai fini della loro validità, la vigenza della delibera comunale istitutiva di tale “**Fascicolo**”, da ritenersi illegittima per i motivi sopra indicati.

Infine, deve ritenersi priva di pregio, in quanto basata su generiche affermazioni, l'ulteriore motivazione che richiama situazioni basate su asserite indagini tecniche e rischi anche di carattere sismico.

Si tratta di motivazioni che, in altra occasione e pur se riferite ad un provvedimento rivestito della forma **del** provvedimento contingibile ed urgente, sono state oggetto di esame e di ampie censure, da parte di questo Consiglio e sono state annullate con sentenza n. 7266/03.

Per le ragioni esposte, il Regolamento comunale sul “Fascicolo di fabbricato”, (Delibera n. 27/04), va annullato nella sua interezza.

Ciò fa venir meno l’interesse all’annullamento delle norme **del** Regolamento regionale impugnate con i motivi aggiunti atteso, allo stato, il contenuto pienamente satisfattorio, per i ricorrenti, che consegue dall’annullamento **del** Regolamento comunale.

In relazione a quanto esposto, l’appello **del** Comune va respinto e la sentenza di primo grado va confermata pur se nei sensi di cui motivazione.

In considerazione della particolarità della vicenda, le spese **del** giudizio possono essere compensate.

PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello n. 1173/07, meglio specificato in epigrafe, lo respinge e, per l’effetto, conferma la sentenza di primo grado, nei sensi di cui motivazione; compensa, tra le parti, le spese **del** giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso, in Roma, nella Camera di consiglio **del** 26 giugno 2007, alla presenza dei seguenti magistrati:

Emidio Frascione Presidente

Raffaele Carboni Consigliere

Chiarenza Millemaggi Cogliani Consigliere

Aniello Cerreto Consigliere

Adolfo Metro Consigliere Est.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

f.to Adolfo Metro f.to Emidio Frascione

IL SEGRETARIO

f.to Rosi Graziano

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28 marzo 2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

p.IL DIRIGENTE

f.to Luciana Franchini

N°. RIC 1173/2007

SB